

Was der Stimmbürger wissen muss

Die Wegleitung zur Reform der Unternehmensbesteuerung

Das Parlament hat am Freitag die Reform der Unternehmensbesteuerung gutgeheissen. Die Vorlage ist wirtschaftlich sehr bedeutend. Doch es herrscht Erklärungsbedarf. Die Stimmbürger müssen an der Urne wohl bald ein Urteil fällen.

HANSUELI SCHÖCHLI

Nach der Europafrage ist die Reform der Unternehmensbesteuerung das zurzeit wichtigste Dossier für den Wirtschaftsstandort Schweiz. Es geht im Kern um die Frage, ob das Land weiterhin eine attraktive Steuerpolitik für international mobile Unternehmen will. Die Unsicherheiten nach dem Volks-Ja zur Einwanderungsinitiative und der Franken-Schock haben den Wirtschaftsstandort bereits erheblich belastet. Die abschbare Referendumsabstimmung zur Steuerreform, die zum Beispiel im Februar 2017 stattfinden könnte, wird für internationale Firmen einen bedeutenden Fingerzeig darüber liefern, wie es mit der «Willkommenskultur» in der Schweizer Bevölkerung steht.

Auf Druck von aussen

Diese Reform hat im Inland kaum jemand gewollt; sie wurde der Schweiz durch die EU und die OECD (dem Klub der reichen Industrieländer) aufgezwungen. Die Schweiz muss Steuerprivilegien für etwa 24 000 Firmen abschaffen, die zusammen geschätzte 150 000 Personen beschäftigen. Diese Firmen hatten bisher einen steuerlichen Sonderstatus: Holdings, Domizilgesellschaften und gemischte Gesellschaften in den Kantonen, Prinzipalgesellschaften und Finanzbetriebsstätten beim Bund. Die Gruppe der profitierenden Firmen umfasst viele Branchen, Grössen und Typen – von Rohstofffirmen in Genf und Zug über Patentverwertungseinheiten von Schweizer Grossunternehmen bis zu Finanzierungsgesellschaften ausländischer Konzerne.

Als Folge des Sonderstatus wurden international mobile Erträge wie etwa Zinserträge aus konzerninternen Darlehen, Lizenzträge, gewisse Handels-erträge und Erträge aus konzerninternen Dienstleistungen vor allem in den Kantonen sehr tief belastet. Vielfach belief sich die Gesamtbesteuerung der Gewinne inklusive Bund auf etwa 8% bis 11%. Für gewisse Firmen, die beim Bund und im Kanton einen steuerlichen Sonderstatus hatten, waren auch Belastungen von nur 3% bis 7% möglich.

Die zentrale Ironie

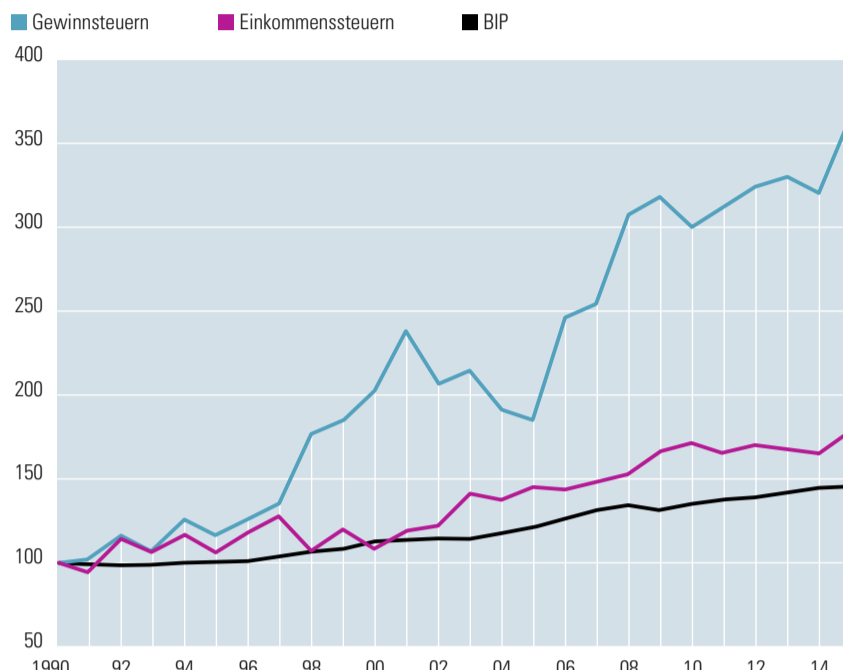
Das Ausland fand dies «unfair», weil in der Praxis zum Teil ausländische Erträge besonders tief oder überhaupt nicht belastet wurden. Aus Schweizer Sicht waren die Privilegien effizient: Viele Tätigkeiten internationaler Konzerne liessen sich in die Schweiz locken, ohne dass der Fiskus die Gewinnsteuer für alle Unternehmen senken und damit grosse Einnahmehinbussen riskieren musste. Wenn nun von hohen «Einnahmehinbussen» für den Fiskus als Folge der Steuerreform die Rede ist, dann liegt dies im Kern am Wegfall der international verpönten Privilegien und nicht etwa an neuen «Steuergeschenken». Dass die Referendumsführer die Abschaffung der verpönten Steuerprivilegien selber besonders lauthals fordern, gehört deshalb zu den zentralen Ironien des kommenden Abstimmungskampfs.

Die bisher privilegierten Firmen bringen dem Bund jährlich Steuererträge von gut 4 Mrd. Fr. – etwa die Hälfte aller Bundeseinnahmen aus Gewinnsteuern. Rechnet man die Erträge für die Kantone sowie die Steuern der Angestellten der Firmen hinzu, geht es um schätzungsweise 7 bis 8 Mrd. Fr. pro Jahr. Als Folge der Abschaffung der verpönten Privilegien ist auf jeden Fall mit Einnahmehinbussen für den Fiskus in

Die grosse Bedeutung der Gewinnsteuern in der Schweiz

Starkes Wachstum der Gewinnsteuereinnahmen

Reale Entwicklung der Bundeseinnahmen aus Gewinnsteuern juristischer Personen und aus Einkommenssteuern natürlicher Personen im Vergleich zum realen Bruttoinlandprodukt (indexiert: 1990=100)



QUELLEN: EFD, EFV, OECD

Milliardenhöhe zu rechnen. Ohne Ersatzmassnahmen dürften viele der privilegierten Firmen und Tätigkeiten mittelfristig abwandern. Laut einer Studie der ETH Zürich könnte dies den Fiskus unter gewissen plausiblen Annahmen gegen 4 Mrd. Fr. pro Jahr kosten. Zudem bremsen dies künftige Zuzüge. Zuverlässige Prognosen sind unmöglich, doch das Risiko von Einnahmehinbussen für den Fiskus von vielleicht 3 Mrd. bis 6 Mrd. Fr. pro Jahr müsste man beim Nichtstun einkalkulieren.

Der innenpolitische Konflikt dreht sich deshalb um die Frage, in welchem Umfang Ersatzmassnahmen das Ausmass von Firmenabwanderungen dämpfen sollen und inwieweit der Fiskus solche Einbussen anderweitig kompensieren soll. Letztlich geht es um eine Optimierung mit Blick auf die Ziele Standortattraktivität, Akzeptanz, Steueraufkommen und Fairness. Zielkonflikte und Unsicherheiten sind unvermeidlich.

Das Reformpaket ist nicht für Ästheten, sondern ein typischer Kompromiss, der vor allem den Kantonen stark entgegenkommt. Vier Massnahmen als (Teil-)Ersatz für den Wegfall der verpönten Steuerprivilegien stehen im Vordergrund:

Die Folgen eines Volks-Neins

Die SP hat das Referendum gegen die Steuerreform beschlossen. Laut einer ihrer zentralen Thesen ist ein Volks-Nein besser für die Staatskasse. Scheitert die Reform an der Urne, ist mit mehrjähriger Unsicherheit zu rechnen. Die international verpönten Steuerprivilegien wird die Schweiz aber ohnehin abschaffen müssen, weshalb nach dem Volks-Nein steigender Druck aus dem Ausland kommen dürfte. Eine ersatzlose Abschaffung dieser Privilegien würde jedoch die Staatskasse wohl deutlich mehr belasten als die vorliegende Reform (vgl. Haupttext).

Laut SP dürfen die Einbussen für die Bundeskasse höchstens 500 Mio. Fr. betragen anstelle der geplanten 1,3 Mrd. Fr. Der Verzicht auf den umstrittenen Eigenkapitalzinsabzug würde die Differenz bei weitem nicht überbrücken. Dies gilt auch für die vom Bundesrat einst vorgeschlagene Erhöhung der Dividendenbesteuerung auf grossen Beteiligungen. Die beiden Massnahmen zusammen würden in einer statischen Sicht den Bund höchstens um etwa 300 Mio. Fr. pro Jahr entlasten.

Die für die Bundeskasse «wirksamste» Korrektur wäre der Verzicht auf Zusatzzahlungen an die Kantone. Dies wäre allerdings kaum mehrheitsfähig.

Erträge aus geistigem Eigentum werden künftig in den Kantonen reduziert besteuert (Patentbox). Die Kantone können eine Reduktion um bis zu 90% vorsehen. Die Details (Welche Erträge qualifizieren für das Privileg?) sind letztlich noch in einer Verordnung des Bundesrats festzulegen. Die Folgen für Firmen und Fiskus werden stark von den Ausführungsbestimmungen abhängen. Im Grundsatz ist das Instrument politisch wenig umstritten. Es ist auch im Ausland verbreitet.

Die Kantone erhalten die Möglichkeit, bei inländischem Forschungsaufwand von Firmen nicht mehr nur 100% der Kosten, sondern bis zu 150% als Geschäftsaufwand anzurechnen. Das erscheint kurios, ist aber international stark verbreitet. Faktisch entsprechen Aufwandrechnungen über 100% einer Subvention.

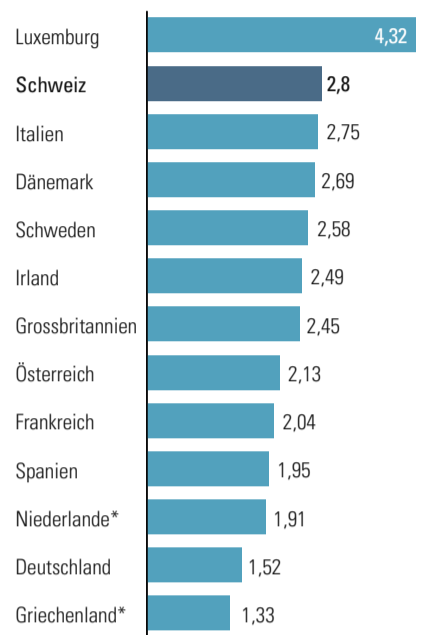
Firmen können künftig kalkulatorische Zinsen auf ihrem «überschüssigen» Eigenkapital abziehen. Dies gilt sicher für die Bundessteuer. Die Kantone dürfen dieses Instrument einführen, wenn sie im Gegenzug die Dividenden auf grossen Beteiligungen mindestens zu

Denkbar wären neue Steuern. Die SP sähe gerne eine Kapitalgewinnsteuer. Der Bundesrat hatte diese ursprünglich auch vorgeschlagen. Aus Sicht der Steuerlogik hat die Kapitalgewinnsteuer einiges für sich. Das Verhältnis zwischen administrativem Aufwand und Ergiebigkeit ist allerdings nicht besonders günstig. Hinzu käme die Frage, ob dann die kantonale Vermögenssteuer überleben würde. Die Popularität einer Kapitalgewinnsteuer im Volk wäre wohl überschaubar. Der SP wäre eher nicht zu empfehlen, ihren Kampf gegen die Unternehmenssteuerreform mit dem Spruch zu führen: «Wenn Ihr das Paket ablehnt, dürft Ihr euch auf die Kapitalgewinnsteuer freuen.» Eine mögliche Alternative wäre die stärkere Erhöhung der Dividendenbesteuerung in den Kantonen; der Bundeskasse bringt das aber nur etwas, wenn dafür die Beiträge an die Kantone sinken. Auch hier wäre die Mehrheitsfähigkeit fraglich.

Relativ sicher scheint nur die Prognose, dass nicht schon wenige Monate nach einem Volks-Nein eine neue Vorlage beschlossen wäre. Anzunehmen ist deshalb, dass die betroffenen Firmen und die Kantone versuchen würden, ihr Schicksal in die eigene Hand zu nehmen. Verlagerungen werden wahrscheinli-

Der internationale Vergleich

Ertrag aus Gewinnsteuern, in % des Bruttoinlandprodukts (2014)



*Zahlen von 2013 für Niederlande und Griechenland

NZZ-Infografik/eff.

60% dem regulären Einkommenssteuersatz unterstellen; der Durchschnitt der Kantone liegt derzeit bei etwa 50%. Der Eigenkapitalzinsabzug ist relativ einfach angreifbar und eher schwer zu verteidigen (NZZ 13. 6. 16). In fünf bis zehn Jahren mag dieser Zinsabzug zudem international verpönt sein. Das politisch bedeutendste Argument für dieses Instrument: Damit lassen sich mobile Finanzierungstätigkeiten internationaler Firmen für den Fiskus viel billiger in der Schweiz halten als durch allgemeine Steuersenkungen. Und falls die Globalstandards in Zukunft den Abzug nicht mehr tolerieren, wäre die Abschaffung nicht gravierend, denn andere Länder könnten das Instrument dann auch nicht mehr benutzen.

Der Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer steigt von 17% auf 21,2%. Insgesamt liefert der Bund pro Jahr 1 bis 1,1 Mrd. Fr. mehr an die Kantone ab. Dies soll den Kantonen Spielraum für allgemeine Steuersenkungen geben, weil die obgenannten Ersatzmassnahmen in manchen Fällen nicht reichen dürften, um mobile Tätigkeiten in der Schweiz zu halten. Für die Bundeskasse sind die Zusatzzahlungen an die Kan-

cher, Zuzüge weniger wahrscheinlich, und die Kantone mögen probieren, mit Hauruckübungen das Schlimmste abzuwenden.

Die Ausgangslage für den Urnengang erscheint offen. Die Unternehmenssteuerreform II brachte 2008 nur ein knappes Volks-Ja (50,5%), und ein Element davon sorgte danach noch für Kontroversen. Der Bundesrat gab zu, die fiskalischen Folgen eines Reformelementes (faktisch steuerfreie Dividenden via Kapitalrückzahlung) unterschätzt zu haben. Die SP spricht von einem «Milliardenbeschluss» und wird im kommenden Abstimmungskampf gerne daran erinnern.

Dass frühere Reformen die Bundeskasse ausgeblutet hätten, lässt sich aber nicht zeigen. Die Zahlen sagen das Gegenteil. Seit 1990 hat sich der Ertrag des Bundes aus Gewinnsteuern nominal gut vervierfacht, von 2,2 Mrd. Fr. auf 9,8 Mrd. Fr. Die Erträge aus der Gewinnsteuer sind überdies weit stärker gestiegen als die Erträge aus den Einkommenssteuern natürlicher Personen und als das Bruttoinlandprodukt. Auch im internationalen Vergleich sind die Gewinnsteuererträge hoch (vgl. Grafiken oben). Das illustriert den bisherigen Erfolg der Schweizer Steuerpolitik.

tone der weitaus grösste Kostenpunkt dieses Reformpakets. Das zweite wichtige Element für die Bundeskasse (Eigenkapitalzinsabzug) macht nur etwa einen Fünftel so viel aus; beim derzeitigen Tiefzinsniveau liegt der unmittelbare Effekt dieses Zinsabzugs sogar nahe bei null.

Fairer oder billiger?

Die Musik wird somit in den Kantonen spielen und nicht im Bund. Die vorliegende Steuerreform liefert dafür «nur» einen Rahmen: Damit erhalten die Kantone mehr Geld vom Bund sowie einen Werkzeugkasten für allfällig gewünschte Ersatzlösungen zum Halten der bisher privilegierten Firmen. Doch weil die genannten Ersatzinstrumente nicht gleich präzise auf mobile Tätigkeiten ausgerichtet sein können wie die abzuschaffenden Privilegien, wird es per saldo auf die eine oder andere Weise Steuerausfälle geben. Konkret: Bisher nichtprivilegierte Firmen können von neuen Instrumenten bzw. von einer allgemeinen Steuersenkung profitieren, und/oder ein Teil der bisher privilegierten Firmen wandert wegen Zusatzbelastungen ab.

Die Steuerpolitik ist oft voll von Zielkonflikten. Diese Vorlage zeigt dies lehrbuchhaft. Eigentlich sind aus Sicht der Gerechtigkeit und der Steuerrationalität alle Erträge steuerlich gleich zu behandeln und die vorgeschlagenen neuen Privilegien deshalb sehr kritisch zu sehen. Doch ohne solche Ersatzprivilegien hätten die Kantone im Prinzip nur noch zwei Optionen: eine massive Steuersenkung für alle Firmen, um Abwanderungen der bisher privilegierten Gesellschaften zu verhindern, oder der Verzicht auf Steuersenkungen und damit die Inkaufnahme starker Abwanderungen. Beide Varianten würden wahrscheinlich weit höhere Einnahmehinbussen bewirken als der Einsatz der erwähnten Ersatzprivilegien.

Sind zum Beispiel 10% der Firmen international sehr mobil und deshalb abwanderungsgefährdet, ist es für den Fiskus viel billiger, diesen Firmen eine Sonderlösung anzubieten, als eine Steuersenkung für 100% der Firmen zu beschliessen. Deshalb bieten viele Länder Steuerprivilegien für mobile Tätigkeiten an. So lassen sich am Ende aus «pragmatischer» Sicht auch die im vorliegenden Reformpaket enthaltenen Ersatzprivilegien rechtfertigen, auch wenn man sich dabei vielleicht die Nase zuhalten muss.

In den Händen der Kantone

Der grösste Brocken der möglichen Einnahmehinbussen für den Fiskus ist gar nicht Bestandteil der Volksabstimmung. Dieser Brocken betrifft die geplanten Senkungen der allgemeinen Gewinnsteuersätze in den Kantonen. Die mit der nationalen Reform ermöglichten Ersatzprivilegien mildern zwar den Druck für kantonale Steuersenkungen, dennoch glauben viele Kantone, dass sie nicht um eine allgemeine Senkung herumkommen.

Der Kanton Waadt, in dem relativ viele der bisher privilegierten Firmen beheimatet sind, hat jüngst als Pionier eine massive Steuersenkung vor dem Volk klar durchgebracht – mit Unterstützung der SP. Doch in manch anderen Kantonen, wo die bisher privilegierten Firmen eine geringere Rolle spielen, ist eine ähnlich starke Steuersenkung eher unrealistisch. Jeder Kanton muss seine eigenen Antworten finden.

Aus Sicht der Unternehmen ist am Ende folgendes Resultat der Steuerreformen wahrscheinlich: Manche der bisher privilegierten Firmen zahlen etwa gleich viel wie bisher oder nur relativ wenig mehr, jene mit grosser Zusatzbelastung denken über die Verlagerung von Tätigkeiten nach, und viele der bisher nichtprivilegierten Firmen zahlen künftig weniger, weil sie von den Ersatzmassnahmen beziehungsweise von allgemeinen Steuersenkungen profitieren.